

HET DECREET BETREFFENDE DE MILIEUBELEIDSOVEREENKOMSTEN¹

Geert Van Hoorick

Advocaat aan de balie van Gent
Wetenschappelijk Medewerker Universiteit Gent

1. Inleiding

1. Een groeiend milieubewustzijn bij de industrie en een streven van de overheid naar vrijwillige samenwerking met ondernemers hebben geleid tot de toepassing van milieubeleidsovereenkomsten. Het gaat meer bepaald meestal om vrijwillige overeenkomsten tussen de overheid en de industrie waarbij de laatste zich ertoe verbindt bijzondere inspanningen te doen om een of andere vorm van verontreiniging terug te dringen².

2. Het gebruik van milieubeleidsovereenkomsten als aanvulling van de klassieke milieubeleidsinstrumenten kent in de laatste jaren een internationale verspreiding. In ons land werden tot vorig jaar reeds 16 dergelijke overeenkomsten gesloten, waarvan de eerste dateert van 1 januari 1988. Ze kwamen alle tot stand vóór de inwerkingtreding van dit decreet en behelsen onder meer het verminderen van de hoeveelheid kwik in primaire batterijen, de reductie van het gebruik van CFK's, emissiereducties van SO₂ en NO_x in elektriciteitscentrales, fosfaten in wasmiddelen, verpakkingsafval en recyclage van aluminiumafval³.

3. Ofschoon milieubeleidsovereenkomsten onder een aantal randvoorwaarden positief gewaardeerd moeten worden, en tot resultaten leiden, stelt het gebruik ervan

¹ Tekst van de uiteenzetting gehouden op 7 november 1995 in het kader van de Studiecycclus Milieumanagement Oktober-December 1995 van De Vlerick School voor Management, Holiday Inn, Gent. Deze bijdrage is gebaseerd op: VAN HOORICK, G. & LAMBERT, C., "Het decreet betreffende de milieubeleidsovereenkomsten", *Tijdschrift voor Milieurecht*, 1995, 2-10.

² Memorie van Toelichting, *Gedr.St.*, Vl.R., 1992-93, nr. 401/1, 11 (hierna geciteerd als *Memorie*).

³ Voor een volledige lijst en een beschrijving van de tot op heden in België gesloten milieubeleidsovereenkomsten, zie: BOCKEN, H., BOUCKAERT, J., LAMBERT, C. & VAN HOORICK, G., *Milieubeleidsovereenkomsten. Wetenschappelijk verslag in het kader van het Milieu- en natuurrapport "Leren om te keren"*, Universiteit Gent, Centrum voor Milieurecht, onuitgegeven, 1994, 1-23.

toch enkele beleidsmatige en juridische problemen. Milieubeleidsovereenkomsten zouden theoretisch kunnen gebruikt worden buiten de normale democratische controle op het milieubeleid om. Verder is deze rechtsfiguur uit de praktijk gegroeid, buiten elk wettelijk kader. Wetenschappelijk onderzoek heeft aangetoond dat het juridische statuut van deze overeenkomsten een aantal lacunes en zwakheden vertoont⁴.

Er werd door het Centrum voor Milieurecht van de Universiteit Gent in 1993-1994 inzake de milieubeleidsovereenkomsten een enquête verricht naar de bedrijven en bedrijfsfederaties toe. Ook werden een aantal gesprekken gevoerd. Uit dit onderzoek komen enkele belangrijke elementen naar voor.

1) Het blijkt dat vele bedrijfsfederaties gaandeweg een eigen beleid hebben ontwikkeld op het vlak van milieuzorg door hun leden, maar dat de juridische binding van de leden problematisch is wanneer een federatie een milieubeleidsovereenkomst sluit.

2) Een eenzijdig regelgevend optreden van een overheid, en dit hoeft niet noodzakelijk de contractspartner te zijn, kan negatief inwerken op de toepassing van de overeenkomst.

3) Meermaals blijken verschillende partijen, beide van het bedrijfsleven, bij eenzelfde milieubeleidsovereenkomst, een tegengesteld antwoord te geven op de vraag naar het juridisch verbindend karakter ervan. De ene federatie spreekt van een juridisch verbindende overeenkomst, terwijl de andere dezelfde overeenkomst catalogeert onder "een gentlemen's akkoord, zonder juridisch verbindende kracht"⁵.

Daaruit blijkt voldoende de nood aan een juridisch kader.

4. Dit decreet⁶ is na het Decreet van 20 april 1994 tot wijziging van het decreet van 2 juli 1981 betreffende het beheer van afvalstoffen⁷, het tweede onderdeel van het voorontwerp van Decreet Milieubeleid van de Interuniversitaire Commissie tot Herziening van het Milieurecht in het Vlaamse Gewest, ook gekend als de Commissie Bocken - genoemd naar haar voorzitter -, dat de weg van voorontwerp van decreet tot decreet heeft afgelegd⁹. Het voorontwerp van de Vlaamse regering, dat nog zeer

⁴ *Memorie*, 2.

⁵ BOCKEN, H., BOUCKAERT, J., LAMBERT, C. & VAN HOORICK, G., *Milieubeleidsovereenkomsten. Wetenschappelijk verslag in het kader van het Milieu- en natuurrapport "Leren om te ke- ren"*, Universiteit Gent, Centrum voor Milieurecht, onuitgegeven, 1994, 68-70.

⁶ Decreet van 15 juni 1994 betreffende de milieubeleids- overeenkomsten, *B.S.*, 8 juli 1994.

⁷ *B.S.*, 29 april 1994.

⁸ Dit decreet stelt trouwens in artikel 9 dat de Vlaamse regering, om de doelstellingen van het afvalstoffenbeleid te realiseren, milieubeleidsovereenkomsten kan sluiten overeen- komstig de terzake geldende decretale bepalingen.

⁹ Daarna volgden tot op heden nog: het Decreet van 22 februari 1995 betreffende de bodemsanering, *B.S.*, 29 april 1995; het Decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen

dicht aanleunde bij het voorstel van de Commissie Bocken¹⁰, werd op een aantal punten ingrijpend gewijzigd.

In deze bijdrage bespreken we de milieubeleidsovereenkomst als contract¹¹.

2. Algemeenheden

5. Het decreet regelt de milieubeleidsovereenkomsten die gesloten zullen worden na 8 juli 1994, en ook de wijziging en verlenging van voorheen afgesloten milieubeleidsovereenkomsten (art. 13). Onder de term milieubeleidsovereenkomst wordt verstaan "*iedere overeenkomst tussen het Vlaamse Gewest, vertegenwoordigd door de Vlaamse regering, enerzijds, en een of meer overkoepelende, representatieve organisaties van ondernemingen, anderzijds, met het doel milieuverontreiniging te voorkomen, de gevolgen ervan te beperken of weg te nemen of een doelmatig milieubeheer te bevorderen*" (art. 2).

6. De decreetgever wil met dit decreet een aantal technisch-juridische problemen oplossen en een juridisch kader scheppen voor een gepast gebruik van deze overeenkomsten in de toekomst¹². Door het gemengd publiek-privaat karakter van de milieubeleidsovereenkomst - het is een contract maar de overheid sluit het contract vanuit haar overheidsopdracht het leefmilieu te beschermen - zijn, op grond van art. 10 van de bijzondere wet tot herziening der instellingen, een aantal afwijkingen van het gemeen verbintenissenrecht noodzakelijk. Vandaar dat de bepalingen een dwingend karakter moesten hebben¹³. Om alle verwarring uit te sluiten en onder meer te vermijden dat het Vlaamse Gewest ook milieubeleidsovereenkomsten die niet onder het decreet ressorteren, met organisaties als bedoeld in art. 2 zou kunnen sluiten¹⁴, werd op amendement aangenomen dat de bepalingen van het decreet van openbare orde zijn en van toepassing zijn op *iedere* milieubeleidsovereenkomst zoals

gen inzake milieubeleid, B.S., 3 juni 1995; het Decreet van 19 april 1995 tot aanvulling van het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid met een titel bedrijfsinterne milieuzorg, B.S., 4 juli 1995.

¹⁰ BOCKEN, H. & TRAEST, I., "Titel VI. Milieubeleidsovereenkomsten", in: *Voorontwerp van Kaderdecreet Milieuhygiëne Volume I*, BOCKEN, H. & VERBEEK, P. (ed.), Universiteit Gent, Seminarie voor Milieurecht, 1991, 111-129.

¹¹ Voor een bespreking van beleidsmatige en juridische aspecten van milieubeleidsovereenkomsten, met inbegrip van een analyse van het Decreet van 15 juni 1994 betreffende de milieubeleidsovereenkomsten, zie: PEETERS, B., *Preadvies Convenanten, in het bijzonder milieuconvenanten*, Zwolle, W.E.J. Tjeenk Willink, 1994, 76 p.

¹² *Memorie*, 2.

¹³ *Memorie*, 2.

¹⁴ Dit onder een andere naam, bijvoorbeeld (milieu)convenant, gedragscode, overeenkomst, enzovoort.

omschreven in art. 2¹⁵. Milieubeleidsovereenkomsten die afwijken van het decreet zijn absoluut nietig. Het uitspreken ervan behoort tot de bevoegdheid van de rechtbanken¹⁶.

7. Aan de tekst van het decreet moet derhalve volgende draagwijdte worden toegedicht¹⁷:

1° tussen het Vlaamse Gewest en voornoemde organisaties moet het decreet verplicht worden gevolgd bij iedere overeenkomst over milieuaangelegenheden¹⁸; het lijkt ons niet verplicht, doch wel wenselijk dat de contractanten de term milieubeleids-overeenkomst gebruiken;

2° overeenkomsten tussen andere overheden en dergelijke organisaties vallen niet onder het decreet (en ressorteren dus onder het gemeen verbintenissenrecht) maar mogen wegens het openbare orde-karakter van het decreet niet onder de term milieubeleidsovereenkomst worden gesloten;

3° het laatste geldt tevens voor overeenkomsten tussen het Vlaamse Gewest of andere overheden en andere contractanten dan dergelijke organisaties, bijvoorbeeld individuele bedrijven.

8. Voor alle duidelijkheid moet opgemerkt worden dat, zoals het geval is voor milieubeleidsovereenkomsten in de zin van het decreet, overeenkomsten als bedoeld onder 2° en 3° de geldende wetgeving en regelgeving niet mogen vervangen, of in minder strenge zin ervan afwijken. De bepaling dat milieubeleidsovereenkomsten de geldende wetgeving of regelgeving niet mogen vervangen, noch in minder strenge zin ervan afwijken - vervat in art. 3 van het decreet - is immers alleen maar omwille van de duidelijkheid opgenomen. De inhoud ervan is vanzelfsprekend, daar een wet of decreet en hun uitvoeringsbesluiten, slechts kunnen worden gewijzigd of opgeheven door een wet of decreet, respectievelijk een koninklijk besluit of een besluit van de Vlaamse regering¹⁹.

3. Bijzondere geldigheidsvereisten

3.1. Vereisten ten aanzien van de contractspartijen

¹⁵ Vergelijk met Verslag namens de Commissie voor Leefmilieu en Natuurbehoud uitgebracht door de heer R. Landuyt, *Gedr.St.*, Vl.R., 1992-93, nr. 401/5, 7 en 23 (hierna geciteerd als *Verslag*).

¹⁶ *Verslag*, 14.

¹⁷ Zie in dit verband: *Memorie*, 3; *Verslag*, 10-11.

¹⁸ *Verslag*, 11.

¹⁹ *Memorie*, 5.

9. Alleen het Vlaamse Gewest kan een milieubeleidsovereenkomst afsluiten. Het wordt hierbij vertegenwoordigd door de Vlaamse regering, die het uitvoerend orgaan ervan is. Welk lid van de regering de onderhandelingen voert en de milieubeleids-overeenkomst ondertekent, wordt niet in het decreet bepaald, omdat dit een kwestie is van interne delegatie. Wel stelde de Minister van Leefmilieu dat hij bij de afsluiting van de overeenkomst moet worden betrokken als er milieudoelstellingen in het geding zijn²⁰, ook al gaat het om een sector waar een andere minister voor bevoegd is²¹.

10. Langs de kant van het bedrijfsleven staan één of meer overkoepelende representatieve organisaties van ondernemingen. Meer bepaald moeten die organisaties aantonen dat ze:

1° rechtspersoonlijkheid bezitten;

2° representatief zijn voor ondernemingen die hetzij een bepaalde gemeenschappelijke activiteit uitoefenen, hetzij geconfronteerd worden met een bepaald leefmilieuprobleem, hetzij gevestigd zijn in een zelfde gebied; en

3° door hun leden gemandateerd zijn om met het Vlaamse Gewest een milieubeleidsovereenkomst te sluiten en hen hierdoor te verbinden zoals bepaald in artikel 5 (art. 2).

De laatste twee voorwaarden vergen enige toelichting.

11. Bij de beoordeling van de representativiteit van de contracterende organisaties, beschikt de Vlaamse regering over een zekere mate van beleidsvrijheid, aangezien de - limitatieve - opsomming sub 2° in tamelijk algemene bewoordingen is opgesteld. Het bepalen van algemene criteria waaraan de organisatie moet voldoen om als representatief te kunnen beschouwd worden is immers niet mogelijk, gelet op de diversiteit van de omstandigheden waarin milieubeleidsovereenkomsten kunnen worden gesloten. De representativiteit van de medecontractant is evenwel van het grootste belang voor de doelmatigheid van de overeenkomst. Het zal dus aan de Vlaamse regering toekomen om in elk geval afzonderlijk, rekening houdend met de doelstellingen van de overeenkomst, in concreto de representativiteit van de organisatie te beoordelen en hiervan zo nodig het bewijs te vragen²².

12. Ofschoon het decreet ervan uitgaat dat de meeste milieubeleidsovereenkomsten gesloten zullen worden met de klassieke bedrijfsfederaties, wordt toch uitdrukkelijk voorzien dat een dergelijke overeenkomst ook kan gesloten worden met organisaties van ondernemingen die geconfronteerd worden met een gemeenschappelijk milieuprobleem dat bijvoorbeeld volgt uit het gebruik van een bepaald procédé of een bepaalde stof. Het kan voorkomen dat ondernemingen speciaal voor de behartiging van hun belangen een organisatie oprichten, hoewel zij niet tot eenzelfde bedrijfssector behoren. Tenslotte wil het decreet de mogelijkheid

²⁰ Dit laatste zal ons inziens *per definitie* (zie art. 2) steeds het geval zijn.

²¹ *Verslag*, 15.

²² *Memorie*, 3-4.

van milieubeleidsovereenkomsten ter verbetering van het leefmilieu in een bepaald deel van het Vlaamse Gewest open houden. Hier zijn organisaties van bedrijven bedoeld die in eenzelfde streek gevestigd zijn en als dusdanig bijvoorbeeld samen betrokken zijn bij eenzelfde lokale verontreinigingssituatie²³.

13. De vereiste dat de organisatie moet kunnen aantonen door haar leden gemandateerd te zijn om met het Gewest een milieubeleidsovereenkomst te sluiten en hierdoor deze leden individueel te verbinden, is ingeschreven op advies van de Raad van State. Het voorontwerp stelde deze vereiste niet. Doordat artikel 5 stelt dat de overeenkomst verbindend kan zijn voor de leden van de organisatie of voor een in het algemeen omschreven groep ervan, maakte dit een afwijking uit van het beginsel van de relatieve werking van de overeenkomst (art. 1165 B.W.). De Raad van State oordeelde in haar advies over deze gedwongen vertegenwoordiging van ondernemingen dat deze afwijking niet "noodzakelijk" kon worden geacht in de zin van artikel 10 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, voor de uitoefening van de bevoegdheden van het Gewest inzake de bescherming van het leefmilieu²⁴. Vandaar dat de mandaatvereiste werd ingelast. De Vlaamse regering zal zich moeten vergewissen dat de organisaties waarmee zij milieubeleidsovereenkomsten wil afsluiten wel degelijk door hun leden gemachtigd zijn om namens hen verbintenissen jegens het Vlaamse Gewest aan te gaan onder de vorm van dergelijke overeenkomsten, die volgens artikel 5 van het decreet verbindend kunnen zijn voor de individuele leden van de contracterende organisaties, ook al zijn zij zelf niet te beschouwen als partij bij de overeenkomst²⁵.

14. Hierbij moeten enkele kritische kanttekeningen worden gemaakt. Ofschoon het advies van de Raad van State terecht de afwijking in het voorontwerp als onaanvaardbaar heeft beschouwd, lijkt het ons dat de uiteindelijke oplossing, dat ieder lid van de organisatie deze laatste moet mandateren, in combinatie met de redactie van artikel 5, dat - terecht - niet toelaat te bepalen dat met naam genoemde bedrijven wel of niet gebonden zijn door de overeenkomst, tot ongewenste resultaten zou kunnen leiden. Dit vergt enige verduidelijking.

1) Een organisatie kan gemandateerd zijn omdat in haar statuten een algemeen mandaat voor het sluiten van dergelijke overeenkomst werd opgenomen. De leden kunnen ook voor het afsluiten van een bepaalde overeenkomst een uitdrukkelijke, specifieke volmacht geven aan de organisatie²⁶.

2) In het geval dat geen algemeen mandaat bestaat, zal, als een organisatie een milieubeleidsovereenkomst wil afsluiten, het mandaat vereist zijn van *al* haar leden. Dit lijkt precair in die zin dat één enkel bedrijf of een zeer kleine minderheid van enkele bedrijven "van slechte wil" dit mandaat niet zullen willen geven, als de

²³ *Memorie*, 4.

²⁴ Advies van de Raad van State, *Gedr.St.*, Vl.R., 1992-93, nr. 401/1, 57.

²⁵ *Memorie*, 4.

²⁶ *Memorie*, 9.

contouren van de milieubeleidsovereenkomst die de federatie wil aangaan reeds gekend zijn en deze bijvoorbeeld tamelijk strenge bepalingen bevat. Dit te meer daar artikel 5 geen ruimte biedt voor individuele afwijkingen inzake het verbindend karakter. De vrees lijkt gegrond dat één lid van een federatie een milieubeleidsovereenkomst kan tegenhouden, zeker als men bedenkt dat bijvoorbeeld de Federatie van de Chemische Nijverheid 744 ondernemingen onder zich heeft, en dat deze bepaling het afsluiten van milieubeleidsovereenkomsten kan afremmen of minstens ertoe kan leiden dat er minder vergaande verbintenissen worden in opgenomen.

3) De ruimte die art. 2 biedt dat, voor het geval er geen eensgezindheid is binnen een bedrijfsfederatie, de leden die willen en kunnen gebonden zijn, een organisatie ad hoc oprichten die de milieubeleidsovereenkomst sluit²⁷ lijkt in zo'n geval onbevredigend. Het is namelijk de vraag of bedrijven dit zullen willen doen als een (belangrijke) concurrent niet meedoet. Het ware dus wellicht beter geweest een bepaling in te lassen dat het mandaat van bijvoorbeeld 90 % van de leden van de organisatie voldoende zou zijn²⁸. Als men in aanmerking neemt dat een vereiste van een mandaat van alle leden tot de onwerkzaamheid van het milieubeleidsinstrument zou kunnen leiden, kan zulke bepaling ons inziens "noodzakelijk" worden geacht in de zin van artikel 10 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, voor de uitoefening van de bevoegdheden van het Gewest inzake de bescherming van het leefmilieu.

15. Eens de milieubeleidsovereenkomst gesloten is, kunnen andere organisaties van ondernemingen, die voldoen aan de voorwaarden van art. 2 (rechtspersoonlijkheid, respresentativiteit, mandaat), toetreden tot de overeenkomst. Daarvoor is de toestemming nodig van het Vlaamse Gewest (art. 7)²⁹.

In het ontwerp van decreet was ook de toestemming van de andere partijen vereist. Deze bepaling is op amendement weggelaten met de motivering dat het niet zou opgaan dat een organisatie van ondernemingen een veto-recht heeft tegen de aansluiting van andere organisaties bij een milieubeleidsovereenkomst, wanneer de tekst ervan niet wordt gewijzigd³⁰.

3.2.Vereisten ten aanzien van de procedure

16. Een samenvatting van het ontwerp van milieubeleidsovereenkomst wordt, op initiatief van het Vlaamse Gewest, bekendgemaakt in het Belgisch Staatsblad en in de andere media hiertoe aangewezen bij besluit van de Vlaamse regering. Deze samenvatting omschrijft minstens het voorwerp en de algemene strekking van de

²⁷ *Memorie*, 10.

²⁸ De bedrijven die het niet eens zijn met het ontwerp van milieubeleidsovereenkomst kunnen immers *tot de ondertekening van de milieubeleidsovereenkomst door de partijen*, uit de organisatie treden om aan hun verbintenissen te ontsnappen (zie onder randnummer 17).

²⁹ Zie ook onder randnummer 32.

³⁰ *Verslag*, 20.

milieubeleidsovereenkomst. Het volledige ontwerp ligt gedurende 30 dagen ter inzage op de plaats in de bekendmaking bepaald (art. 6, §1). Bedoeld is wellicht 30 dagen *te rekenen vanaf de dag van publicatie in het Belgisch Staatsblad*, aangezien volgens §2 ook slechts binnen die periode bezwaren en opmerkingen kunnen worden geformuleerd.

17. Binnen 30 dagen na de publicatie van de samenvatting in het Belgisch Staatsblad, kan iedereen zijn bezwaren en opmerkingen schriftelijk ter kennis brengen van de bevoegde diensten van de Vlaamse regering die daartoe aangewezen zijn in de bekendmaking. Deze diensten onderzoeken de bezwaren en de opmerkingen en sturen ze toe aan de medecontractant, namelijk de organisatie (art. 6, §2). Met "iedereen" wordt bedoeld iedereen: burgers, milieuverenigingen, bedrijven, enzovoort. Ook leden van de organisatie kunnen bezwaren indienen. Als echter een bedrijf, lid van een organisatie, ofschoon het zijn organisatie heeft gemandateerd, het niet eens is met het ontwerp, dan kan het alsnog uit de organisatie treden, zodat het niet gebonden zal zijn door de milieubeleidsovereenkomst. Het is immers zo dat slechts *na het sluiten van de overeenkomst, dit is nadat de milieubeleidsovereenkomst is ondertekend door de partijen*, de leden van de organisatie zich niet meer aan hun verbintenissen kunnen onttrekken door uit de organisatie te treden (a contrario redenering uit art. 5, tweede lid)³¹.

18. Het ontwerp van milieubeleidsovereenkomst wordt uiterlijk gelijktijdig met de publicatie van de samenvatting in het Belgisch Staatsblad bezorgd aan de SERV en de MiNa-Raad, die een met redenen omkleed advies uitbrengen binnen een vervaltermijn van 30 dagen na ontvangst van het ontwerp. Dit advies is niet bindend (art. 6, §3).

19. Het ontwerp wordt, samen met de adviezen van voormelde raden en ten laatste 14 dagen na ontvangst van deze adviezen, meegedeeld aan de voorzitter van de Vlaamse Raad. Indien de Vlaamse Raad zich binnen een termijn van 45 dagen na ontvangst van het ontwerp bij resolutie of bij met redenen omklede motie verzet tegen de sluiting van de overeenkomst, wordt deze niet gesloten. Deze termijn wordt geschorst tijdens de periode dat de Vlaamse Raad niet in zitting is (art. 6, §4). Een met redenen omklede motie is een motie, die tot besluit van een interpellatie of tot besluit van een verklaring of mededeling van de Vlaamse regering kan worden ingediend³². De mogelijkheid tot parlementaire controle werd ingebouwd in het ontwerp van decreet³³, en later geamendeerd tijdens de parlementaire behandeling³⁴.

³¹ Zie ook onder randnummer 29.

³² *Verslag*, 20.

³³ *Memorie*, 11.

³⁴ *Verslag*, 19.

20. Indien het ontwerp wordt aangepast naar aanleiding van de bezwaren of adviezen, kan de overeenkomst worden gesloten, zonder dat de procedurestappen beschreven in §1 tot §4 van art. 6 opnieuw moeten worden gevolgd (art. 6, §5).

21. Een milieubeleidsovereenkomst wordt, na ondertekening door de partijen, integraal bekendgemaakt in het Belgisch Staatsblad.

Als ondanks een negatief advies van SERV en/of MiNa-Raad, de overeenkomst wordt gesloten, dan moet bij die publicatie vooraan een verslag worden gevoegd, waarin het Vlaamse Gewest haar beslissing motiveert (art. 6, §6). Behoudens andersluidend beding, treedt een milieubeleidsovereenkomst in werking de tiende dag na de publicatie ervan in het Belgisch Staatsblad (art. 6, §7).

22. De toetreding tot een milieubeleidsovereenkomst moet gebeuren volgens de procedure vastgelegd bij besluit van de Vlaamse regering. Deze toetreding wordt bekendgemaakt in het Belgisch Staatsblad (art. 7).

4. Verbintenissen en de relatie met regelgeving

4.1. Algemeen

23. Vooraf dient in het algemeen opgemerkt dat een milieubeleidsovereenkomst de geldende wetgeving of reglementering niet kan vervangen, noch ervan in minder strenge zin kan afwijken (art. 3)³⁵. De geldende wetgeving is dus de benedengrens die de milieubeleidsovereenkomst moet respecteren. Een milieubeleidsovereenkomst kan bijvoorbeeld geen minder strenge emissienormen formuleren dan deze bij algemene regel geformuleerd in wet, decreet of besluit. Het is even vanzelfsprekend dat zij niet *in minder strenge zin* vermag af te wijken van de voorwaarden opgelegd in vergunningen³⁶.

4.2. Verbintenissen van het Vlaamse Gewest

24. In de milieubeleidsovereenkomst kunnen verbintenissen voor het Vlaamse Gewest worden opgenomen. Ook in het decreet zelf vinden we enkele verbintenissen. Het Vlaamse Gewest mag in beginsel gedurende de geldingstermijn van de milieubeleidsovereenkomst, geen reglementering uitvaardigen door middel van een uitvoeringsbesluit die, *met betrekking tot de door de milieubeleidsovereenkomst behandelde punten*, strengere eisen stelt dan deze laatste (art. 4, §1, eerste lid). Deze bepaling, die uiteraard alleen de Vlaamse regering treft en niet de decreetgever, noch andere overheden dan het Vlaamse Gewest (art. 4, §2), is een toepassing van de beginselen van behoorlijk bestuur en biedt rechtszekerheid aan de ondernemingen die gebonden zijn door de overeenkomst³⁷. De decreetgever heeft

³⁵ Zie ook onder randnummer 8.

³⁶ Vergelijk met *Memorie*, 5.

³⁷ *Memorie*, 6.

de SERV niet gevolgd daar waar deze voorstelde de onthoudingsplicht van de overheid te verruimen tot het niet uitvaardigen van "*met de milieubeleids-overeenkomst strijdige regelgeving*". Dit zou inderdaad teveel aanleiding geven tot interpretatieproblemen³⁸ en rechtsonzekerheid. Art. 4, §1, eerste lid belet niet dat de Minister van Leefmilieu als vergunningverlenende instantie in een individueel vergunningsbesluit strengere normen oplegt dan deze bepaald in een milieubeleids-overeenkomst³⁹. Deze bepaling anders opvatten zou erop neerkomen dat de waarborgen voor derden in het kader van de vergunningsprocedure (bijvoorbeeld het openbaar onderzoek) bij voorbaat dode letter zouden zijn.

25. Op deze onthoudingsplicht van het Vlaamse Gewest zijn er twee uitzonderingen. Het Vlaamse Gewest blijft bevoegd om verordenend op te treden, hetzij in geval van dringende noodzaak, hetzij om te voldoen aan dwingende verplichtingen van internationaal- of Europeesrechtelijke aard. Vooraleer gebruik te maken van deze bevoegdheid, moet het Vlaamse Gewest overleg plegen met de andere partijen bij de milieubeleids-overeenkomst (art. 4, §1, eerste lid).

Alleen de eerste uitzondering vergt enige nadere uitleg. De notie "dringende noodzaak" wordt in het decreet niet nader omschreven, vanwege de veelheid en verscheidenheid van de mogelijke situaties. Voornamelijk wanneer een noodsituatie dreigend gevaar oplevert voor mens of milieu, zal de Vlaamse regering van deze bepaling gebruik kunnen maken⁴⁰.

26. Wat zal er gebeuren als het Vlaamse Gewest een strengere reglementering uitvaardigt met inachtnaam van art. 4, §1 ?

Zulke reglementering maakt geen einde aan de overeenkomst (art. 11). Als de reglementering is uitgevaardigd om het hoofd te bieden aan een tijdelijke toestand van voorbijgaande aard (bijvoorbeeld smogalarm), hoeven partijen de overeenkomst niet op te zeggen. Als dit niet het geval is lijkt het, mede in het licht van art. 3, dat stelt dat een milieubeleids-overeenkomst niet in minder strenge zin mag afwijken van een geldende reglementering, aangewezen dat de partijen de overeenkomst opzeggen; dit zonder schadevergoeding. Als de milieubeleids-overeenkomst niet wordt opgezegd, zal in geval van betwistingen de rechter - dit kan al naargelang het geding de administratieve of burgerlijke rechter zijn⁴¹ - moeten oordelen over het voorhanden zijn van één van de twee uitzonderingsgevallen⁴².

27. Wat als het Vlaamse Gewest, ondanks dat niet voldaan is aan één van de uitzonderingen, een strengere reglementering uitvaardigt ?

³⁸ *Memorie*, 6.

³⁹ *Verslag*, 16.

⁴⁰ *Memorie*, 6.

⁴¹ Zie onder volgende randnummer.

⁴² Vergelijk met *Verslag*, 17.

In dat geval kan de tegenpartij zich beroepen op de exceptio non adimpleti contractus en kan zij de gerechtelijke ontbinding met schadevergoeding vorderen⁴³. Ook kan men stellen dat deze reglementering, wegens het openbare-ordekarakter van dit decreet, vatbaar is voor een verzoek tot schorsing en een annulatieberoep bij de Raad van State.

28. Het Vlaamse Gewest is bevoegd om de inhoud van de milieubeleidsovereenkomst, ook gedurende de geldingstermijn ervan, geheel of gedeeltelijk in reglementering om te zetten (art. 4, §1, tweede lid). Deze bevoegdheid is aanvaardbaar gezien deze de gelijke behandeling van de niet verbonden ondernemingen met de partijen en hun leden realiseert. Deze ondernemingen hebben overigens langs de inspraakprocedure vooraf kennis gekregen van de tekst van de milieubeleidsovereenkomst en de kans gehad hun opmerkingen te laten gelden, zodat de inhoud van de reglementering voor hen geen verrassing uitmaakt. Zulke reglementering maakt overigens, conform art. 11, geen einde aan de overeenkomst. Wel kunnen andere sancties van toepassing zijn op de niet naleving van de reglementering, dan bij overtreding van de bepalingen van de milieubeleidsovereenkomst⁴⁴.

4.3. Verbintenissen van de organisatie

29. Overeenkomstig art. 5, eerste lid is een milieubeleidsovereenkomst bindend voor de partijen, namelijk de contracterende organisaties en het Vlaamse Gewest. De verbintenissen die zij vrijwillig hebben aangegaan, strekken hen tot wet, overeenkomstig art. 1134 B.W.⁴⁵

De vraag stelt zich vanaf wanneer de overeenkomst de partijen bindt: de datum van ondertekening conform art. 6, §6, de datum van bekendmaking in het Belgisch Staatsblad conform art. 6, §6, of de datum van inwerkingtreding conform art. 6, §7. "Inwerkingtreding" lijkt inzake milieubeleidsovereenkomsten overigens misplaatst, zeker als men ermee zou bedoelen dat pas vanaf dan de overeenkomst bindend wordt voor de partijen.

Naar analogie met art. 5, tweede lid, dat stelt dat de leden van een organisatie zich niet meer aan hun verbintenissen kunnen onttrekken, nadat de milieubeleidsovereenkomst is *afgesloten*⁴⁶, dient te worden aangenomen dat, in overeenstemming met het gemeen verbintenissenrecht, de overeenkomst de partijen bindt vanaf de datum van ondertekening conform art. 6, §6.

30. Voor een toetredende organisatie is de milieubeleidsovereenkomst verbindend vanaf de dag van bekendmaking van de toetreding in het Belgisch Staatsblad (art. 7).

⁴³ Vergelijk met *Verslag*, 17.

⁴⁴ *Memorie*, 7-8.

⁴⁵ *Memorie*, 8.

⁴⁶ Zie onder randnummer 17.

4.4. Verbintenissen van de leden van de organisatie

31. Naargelang van hetgeen bepaald is in de overeenkomst is zij tevens verbindend voor al de leden van de organisatie of voor een in het algemeen omschreven groep ervan (art. 5, eerste lid). In een dubbel opzicht kunnen de partijen de bindende kracht van de overeenkomst voor de individuele leden moduleren. Vooreerst zal de overeenkomst uitmaken welke verbintenissen door de organisatie en welke door de aangesloten leden, of door de leden en de organisatie, moeten worden nagekomen. Verder is het mogelijk dat de verbintenissen die de overeenkomst oplegt aan ondernemingen slechts op een deel van de bij de organisatie aangesloten ondernemingen betrekking kunnen hebben. In dat geval zal de overeenkomst bepalen welke deelgroep van de leden van de organisatie door de overeenkomst verbonden is. Deze groep dient op abstracte wijze te worden omschreven. De algemene omschrijving ervan moet verhinderen dat één of meer ondernemingen individueel zouden uitgezonderd worden van de verbindende kracht van de overeenkomst⁴⁷. Nu het mandaat vereist is van de leden, is deze afwijking van het beginsel van de relatieve werking van de overeenkomst, neergelegd in art. 1165 B.W., aanvaardbaar⁴⁸.

De vraag vanaf wanneer de overeenkomst bindend is, kan hier gemakkelijk worden beantwoord: allicht is dit vanaf de datum van inwerkingtreding.

32. Op amendement werd een tweede lid aan art. 5 toegevoegd, dat stelt dat de ondernemingen die *na het sluiten van de milieubeleidsovereenkomst* tot de organisatie toetreden, van rechtswege worden verbonden, en dat de leden van een verbonden organisatie zich niet aan hun verbintenissen kunnen onttrekken door uit de organisatie te treden⁴⁹.

33. Naargelang van hetgeen bepaald is in de toetredingsakte is een milieubeleidsovereenkomst tevens verbindend voor al de leden van de toegetreden organisatie of voor een in het algemeen omschreven groep ervan (art. 7), dit vanaf de dag van bekendmaking van de toetreding in het Belgisch Staatsblad.

5. Duur en einde, verlenging en wijziging

5.1. Duur en einde

34. Art. 8, §1 bepaalt dat een milieubeleidsovereenkomst wordt gesloten voor een bepaalde termijn, die in geen geval langer mag zijn dan vijf jaar en dat een milieubeleidsovereenkomst niet stilzwijgend kan worden verlengd. Reeds in het ontwerp van decreet werd bepaald dat de partijen de duur moeten vastleggen en dat de geldigheidsduur in geen geval langer mag zijn dan vijf jaar. Dit laatste werd

⁴⁷ *Memorie*, 9.

⁴⁸ Vergelijk met *Memorie*, 9-10.

⁴⁹ *Verslag*, 18; Zie ook randnummer 17.

toegevoegd op advies van de MiNa-Raad⁵⁰, om te voorkomen dat het milieubeleid voor zeer lange tijd "bevroren" zou worden door een milieubeleidsovereenkomst⁵¹. In het voorstel van de Commissie Bocken was deze maximum geldingsduur niet opgenomen.

35. Een milieubeleidsovereenkomst eindigt hetzij bij overeenkomst tussen de partijen, hetzij door het verstrijken van de termijn, hetzij door opzegging. Het uitvaardigen van reglementering overeenkomstig artikel 4 maakt geen einde aan de overeenkomst (art. 11). Het is allicht een vergetelheid dat niet is opgenomen dat de voortijdige beëindiging door akkoord of door opzegging bekendgemaakt moet worden in het Belgisch Staatsblad.

36. De opzeggingstermijn bedraagt zes maanden behoudens andersluidend beding in de overeenkomst. Elke opzeggingstermijn van meer dan één jaar wordt van rechtswege herleid tot één jaar. Indien de opzegging niet uitgaat van het Vlaamse Gewest, moet zij gebeuren door de andere partijen gezamenlijk. De kennisgeving van de opzegging gebeurt op straffe van nietigheid, hetzij bij per post aangetekende brief, hetzij bij deurwaardersexploot. De opzeggingstermijn begint te lopen vanaf de eerste dag van de maand volgend op de kennisgeving (art. 9). In het voorontwerp was een vaste opzeggingstermijn van zes maanden voorzien; de wijzigingen en aanvullingen terzake werden doorgevoerd op amendement⁵².

37. Het is belangrijk bij lezing van de Memorie van Toelichting bij art. 9, rekening te houden met latere wijzigingen aan de tekst van het ontwerp van decreet.

1) De partijen kunnen allerlei redenen hebben om de overeenkomst op te zeggen: gewijzigde economische omstandigheden, nieuwe technologische ontwikkelingen, wanprestatie van één der partijen, enzovoort. Nochtans moet worden opgemerkt dat, in tegenstelling met wat op pagina 14 van de Memorie van Toelichting staat, in geval van wanprestatie partijen de mogelijkheid hebben de overeenkomst te laten ontbinden, met eventuele schadevergoeding. De Raad van State oordeelde immers in haar advies dat een afwijking van de gemeenrechtelijke sancties niet noodzakelijk kon worden geacht in het licht van art. 10 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen⁵³.

2) In tegenstelling met wat de Memorie van Toelichting op pagina 14 suggereert, kunnen leden van de organisatie zich overeenkomstig het later op amendement ingevoegde art. 5, tweede lid niet aan hun verplichtingen onttrekken door uit de organisatie te treden⁵⁴.

⁵⁰ *Memorie*, 13.

⁵¹ *Memorie*, 13.

⁵² *Verslag*, 21-22.

⁵³ Advies van de Raad van State, *Gedr.St.*, Vl.R., 1992-93, nr. 401/1, 55; *Memorie*, 15-16.

⁵⁴ Vergelijk met *Memorie*, 14.

38. De partijen brengen bij de Vlaamse Raad jaarlijks verslag uit over de uitvoering van de milieubeleidsovereenkomst. De vormen en de voorwaarden die bij deze verslaggeving moeten worden nageleefd, worden bepaald bij besluit van de Vlaamse regering (art. 12, §1). Indien de Vlaamse Raad binnen een termijn van vijfenveertig dagen na ontvangst van het in §1 bedoelde verslag bij resolutie of bij met redenen omklede motie bezwaar maakt tegen de milieubeleidsovereenkomst, zegt het Gewest de overeenkomst op (art. 12, §2). Deze tekst werd ingevoegd op amendement⁵⁵.

5.2.Verlenging

39. Het Vlaamse Gewest en één of meer van de verbonden organisaties kunnen overeenkomen een milieubeleidsovereenkomst ongewijzigd te verlengen. De procedure werd in het ontwerp van decreet gewijzigd en tijdens de parlementaire behandeling geamendeerd⁵⁶.

De Vlaamse regering deelt het voornemen om een milieubeleidsovereenkomst te verlengen, met de redenen die deze verlenging verantwoorden, minstens drie maanden voor het verstrijken van de geldingsduur van de overeenkomst mee aan de SERV en de MiNa-Raad. Deze consultatieve organen brengen een advies uit binnen een vervaltermijn van dertig dagen. Dit advies is niet bindend. Als een van deze organen een negatief advies uitbrengt over de verlenging van een milieubeleidsovereenkomst, verantwoordt het Gewest zijn beslissing om de overeenkomst toch te verlengen, in een verslag, gevoegd bij de bekendmaking van de verlenging. De Vlaamse regering deelt het voornemen tot verlenging, samen met de adviezen van de consultatieve organen, minstens twee maanden voor het verstrijken van de geldingsduur van de overeenkomst, mee aan de voorzitter van de Vlaamse Raad. Indien de Vlaamse Raad zich binnen een termijn van vijfenveertig dagen na ontvangst van deze mededeling bij resolutie of bij met redenen omklede motie verzet tegen de verlenging van de overeenkomst, wordt deze niet verlengd. Deze termijn wordt geschorst tijdens de periode dat de Vlaamse Raad niet in zitting is. De verlenging van een milieubeleidsovereenkomst wordt bekendgemaakt in het Belgisch Staatsblad, in voorkomend geval voorafgegaan door het voornoemd verslag (art. 8, §2).

5.3.Wijziging

40. Tijdens haar geldingsduur kunnen partijen overeenkomen een milieubeleidsovereenkomst te wijzigen. In dat geval dienen de bepalingen van artikel 6 te worden toegepast. De wijzigingen worden bekendgemaakt in het Belgisch Staatsblad. Zij zijn verbindend voor al wie voorheen door de overeenkomst verbonden was (art. 8, §3). In het voorstel van de Commissie Bocken was voorzien dat wijziging van de milieubeleidsovereenkomst slechts mogelijk zou zijn "op

⁵⁵ *Verslag*, 23.

⁵⁶ *Memorie*, 13; *Verslag*, 21.

voorwaarde dat de inhoud of de strekking ervan hierdoor niet *in belangrijke mate* beïnvloed wordt" en was bij dergelijke wijziging het volgen van de inspraak- en bekendmakingsprocedure van artikel 6 niet voorgeschreven. Reeds in het ontwerp van decreet werd de kwetsieuze voorwaarde, op advies van de SERV, geschrapt, en werden wegens "de vaagheid van deze notie" niet alleen "belangrijke" maar alle wijzigingen onderworpen aan de procedure van inspraak en advies⁵⁷.

6.Varia

6.1.Controle

41. Daar waar in het voorstel van de Commissie Bocken geen bepalingen stonden met betrekking tot de controle, werd reeds in het ontwerp van decreet op advies van de SERV en de MiNa-Raad ingeschreven dat in elke milieubeleidsovereenkomst een controleprocedure moet worden bepaald⁵⁸. Artikel 10, §1 van het decreet luidt dienvolgens: "In een milieubeleidsovereenkomst wordt bepaald op welke manier controle zal worden uitgeoefend op de naleving van haar voorschriften."

6.2.Sancties

42. In het voorstel van de Commissie Bocken was het de bedoeling de gerechtelijke ontbinding en de ontbinding krachtens een uitdrukkelijk ontbindend beding uit te sluiten, wegens de onzekerheid over het feit of de overheid haar volledige vrijheid om reglementerend op te treden, heeft herwonnen; onzekerheid die blijft bestaan tot de uitspraak van de rechter⁵⁹. In het voorontwerp van de Vlaamse regering was de mogelijkheid voor de partijen voorzien geschillen te onderwerpen aan arbitrage⁶⁰. De Raad van State oordeelde in haar advies dat dergelijke afwijkingen van het gemeenrecht in deze niet noodzakelijk konden worden geacht in het licht van art. 10 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen⁶¹.

43. Vandaar dat art. 10, §2, dat bepaalt dat in geval van overtreding van de voorschriften van een milieubeleidsovereenkomst iedereen die erdoor verbonden is de dwanguitvoering in natura of bij equivalent kan vorderen van de overtreder, zo

⁵⁷ Advies van de Sociaal-Economische Raad van Vlaanderen, *Gedr.St.*, Vl.R., 1992-93, nr. 401/1, 43; *Memorie*, 14.

⁵⁸ *Memorie*, 15.

⁵⁹ BOCKEN, H. & TRAEST, I., "Titel VI. Milieubeleidsovereenkomsten", in: *Voorontwerp van Kaderdecreet Milieuhygiëne Volume I*, BOCKEN, H. & VERBEEK, P. (ed.), Universiteit Gent, Seminarie voor Milieurecht, 1991, 123; *Memorie*, 15-16.

⁶⁰ Voorontwerp van decreet betreffende de milieubeleidsovereenkomsten, *Gedr.St.*, Vl.R., 1992-93, nr. 401/1, 22.

⁶¹ Advies van de Raad van State, *Gedr.St.*, Vl.R., 1992-93, nr. 401/1, 52-55.

moet geïnterpreteerd worden dat het *niet de andere gemeenrechtelijke sancties uitsluit*. De Memorie van Toelichting is op dat vlak duidelijk: "Hoewel de dwanguitvoering in geval van niet-naleving van de overeenkomst waarschijnlijk de enig nuttige sanctie is, is het niet de bedoeling van de Vlaamse regering om andere gemeenrechtelijke sancties bij wanprestatie in het kader van een milieubeleidsovereenkomst uit te sluiten."⁶² De toepassing van deze sancties kan gevorderd worden door en tegen iedereen die door de overeenkomst verbonden is: de partijen en ook de individuele ondernemingen die door de overeenkomst verbonden zijn⁶³.

6.3.Verslag

44. De partijen moeten jaarlijks bij de Vlaamse Raad verslag uitbrengen over de uitvoering van de milieubeleidsovereenkomst (art. 12)⁶⁴.

7.Besluit

45. In de inleiding werd voldoende aangegeven dat er nood was aan een decreet op de milieubeleidsovereenkomsten. Dit decreet komt tegemoet aan de bezwaren die in de inleiding van deze bijdrage zijn weergegeven. Het zal evenwel zijn deugdelijkheid in de toekomst moeten bewijzen. Zoals in deze bijdrage werd uiteengezet kan onder meer de mandaatvereiste een goede toepassing van dit milieubeleidsinstrument afremmen, daar waar in de Memorie van Toelichting⁶⁵ duidelijk wordt gesteld dat het geenszins de bedoeling was het gebruik van milieubeleidsovereenkomsten tegen te gaan of te beperken. Ook kan men zich afvragen of de zware procedure van totstandkoming het milieubeleidsinstrument niet veel van zijn aantrekkelijkheid voor het bedrijfsleven doet verliezen⁶⁶.

46. Bovendien komt het hier gepast voor te wijzen op de beperkte impact van het decreet. Ten eerste heeft het merendeel van de tot nu toe in België afgesloten overeenkomsten betrekking op produktnormen, waarvan het vaststellen tot de bevoegdheid van de federale overheid behoort. Dergelijke overeenkomsten worden niet beheerst door dit decreet. Ten tweede stellen vooral de overeenkomsten tussen de overheid en individuele bedrijven problemen inzake democratische controle en

⁶² *Memorie*, 15-16.

⁶³ *Memorie*, 15.

⁶⁴ Dit werd besproken onder randnummer 38.

⁶⁵ *Memorie*, 2.

⁶⁶ Voor een een beleidsmatige analyse van het instrument milieubeleidsovereenkomst kan worden verwezen naar: BOCKEN, H., BOUCKAERT, J., LAMBERT, C. & VAN HOORICK, G., "V.3 Sociale instrumenten A Milieubeleidsovereenkomsten", in: *Leren om te keren. Milieu- en natuurrapport Vlaanderen*, VERBRUGGEN, A. (ed.), Leuven, Garant, 1994, 727-737.

inspraak. Ook dergelijke overeenkomsten regelt dit decreet niet. Hier dient echter wel aan toegevoegd dat alvast de huidige Minister van Leefmilieu stelt dat het gebruik van contractuele technieken tussen het Vlaamse Gewest en andere overheden of individuele ondernemingen uitzonderlijk moet blijven⁶⁷.

⁶⁷ *Verslag*, 10.